

Vergaderjaar 2020–2021

35 608

Voorstel van wet van de leden Bromet en Tjeerd de Groot tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen

Nr. 5

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMERS

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 december 2020 No. W04.20.0403/I en de reactie van de initiatiefnemers d.d. 9 juli 2021, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 oktober 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Bromet tot wijziging van de Waterschapswet en de Kieswet in verband met het volledig democratiseren van de waterschapsbesturen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de geborgde zetels in het waterschapsbestuur op te heffen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de motivering van het voorstel en de verhouding tussen het initiatiefvoorstel en de aanpak van de regering. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

De initiatiefnemers van dit wetsvoorstel danken de Afdeling advisering van de Raad van State voor het uitgebrachte advies. Het verheugt de initiatiefnemers dat de Afdeling alleen enkele kleine opmerkingen heeft over de motivering van het voorstel en de verhouding tussen het initiatiefvoorstel en de aanpak van de regering. In het navolgende reageren de initiatiefnemers op de adviesopmerkingen van de Afdeling.

1. Motivering voorstel

De toelichting motiveert de afschaffing van de geborgde zetels in het bijzonder door te wijzen op de verschuiving in aandachtsvelden en taken van de waterschappen, onder meer met het oog op klimaatverandering, en nieuwe taken en bevoegdheden in het kader van de Omgevingswet.

Deze verschuiving betekent dat steeds meer taken van de waterschappen in het licht van het algemeen belang staan. Daar passen geborgde zetels minder bij, en ligt een verkiezing van algemene zetels veel meer voor de hand.

Daarnaast wordt verwezen naar het gegeven dat de betreffende belangengroepen ook via de verkiezing van de algemene zetels in staat zijn om vertegenwoordigers in het bestuur te verkiezen. Ook is geen sprake meer van een aanvullende bijdrage van deze belangengroepen aan de financiële middelen van de waterschappen, die geborgde zetels zou rechtvaardigen. De Afdeling kan zich vinden in deze motivering.

De toelichting spreekt echter ook op enkele plaatsen van een ondemocratische oververtegenwoordiging van bepaalde belangengroepen,¹ en van de onwenselijkheid om deze groepen op ondemocratische wijze van extra invloed te voorzien.²

De Afdeling merkt hierover op dat deze passages gestoeld zijn op een te beperkte opvatting van het begrip democratie. Dat blijkt ook omdat er in de toelichting gesproken wordt over het «one man, one vote» beginsel. Het begrip democratie kan echter ook breder worden gezien, waarbij bescherming van minderheden of specifieke belangen ook een rol kan krijgen. Dit is niet ongebruikelijk en wordt ook op andere plekken toegepast.³ De passages in de toelichting over het vergroten van de invloed van deze belangengroepen op ondemocratische wijze gaan daarnaast voorbij aan de geschiedenis van de waterschappen en het feit dat deze constructie voortvloeit uit eerdere keuzes van de wetgever hierover.

De Afdeling adviseert deze passages in de toelichting in het licht van het voorgaande te herformuleren.

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Afdeling zich in een groot deel van de motivering van het wetsvoorstel kan vinden. Het feit dat er steeds meer taken van de waterschappen in het licht van het algemeen belang staan en dat belangengroepen ook via de verkiezing van algemene zetels in staat zijn om vertegenwoordigers in het bestuur te kiezen, rechtvaardigen de afschaffing van de geborgde zetels.

De Afdeling kan zich echter minder vinden in de motivering van de initiatiefnemers over de ondemocratische oververtegenwoordiging van bepaalde belangengroepen en de onwenselijkheid om deze groepen op ondemocratische wijze van extra invloed te voorzien. De Afdeling is van mening dat de initiatiefnemers een te beperkte opvatting van het begrip democratie hanteren. De initiatiefnemers delen deze opvatting van de Afdeling niet volledig. De Van Dale definieert democratie als «staat(svorm) die aan het hele volk invloed op de regering toekent». De initiatiefnemers zijn van mening dat *alle* zetels in waterschapsbesturen democratisch verkozen moeten zijn door burgers en vinden dat passend bij deze definitie van democratie.

¹ Zie bijvoorbeeld de toelichting, paragraaf 4.1 Van sectorspecifiek naar algemeen belang, eerste alinea.

² Zie bijvoorbeeld de toelichting, paragraaf 4.2 Democratische vertegenwoordiging belangengroepen, eerste alinea.

³ Zie bijvoorbeeld aanbeveling 2.4, onder b, van de Code of good practice in electoral matters van de Venice Commission van de Raad van Europa, Opinion No. 190/2002.

De Afdeling suggereert dat er ook een bredere definitie van het begrip democratie kan worden gehanteerd, waarbij de bescherming van minderheden of specifieke belangen een rol zou krijgen. De Afdeling refereert hierbij aan aanbeveling 2.4b van de *Code of good practice in electoral matters* van de Venice Commission. Deze aanbeveling gaat echter over het toekennen van geborde zetels voor nationale minderheden. De initiatiefnemers vinden de vergelijking niet evenredig, aangezien de geborgde zetels in de waterschappen worden toegekend aan hen met weliswaar specifieke belangen, maar ook voornamelijk economische belangen. Naar de mening van de initiatiefnemers is daarom sprake een wezenlijk andere situatie dan die van minderheids-groepen die beoogd zijn met de *Code of good practice in electoral matters* van de Venice Commission.

De initiatiefnemers erkennen dat de constructie van geborgde zetels voortvloeit uit eerdere keuzes van de wetgever hierover en de geschiedenis van de waterschappen wordt door de initiatiefnemers gerespecteerd. De initiatiefnemers zijn echter van mening dat het nu hoog tijd is voor de modernisering van de waterschappen. Desalniettemin hebben de initiatiefnemers de formulering in de memorie van toelichting op enkele punten genuanceerd om tegemoet te komen aan deze adviesopmerkingen van de Afdeling.

2. Aanpak regering

De regering heeft naar aanleiding van het rapport «Geborgd gewogen, advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen» aan de Tweede Kamer laten weten dat zij het rapport wil bespreken met de waterschappen, departementen en andere belanghebbende partijen, zodat zij kunnen reflecteren op het rapport. Aan het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) is gevraagd hiervoor een vervolgproces te organiseren.⁴ Het OFL heeft aangegeven in november/december met het eindrapport hierover te komen.⁵ De toelichting gaat niet in op deze aanpak, noch op de vraag waarom nu gekomen wordt met dit voorstel en het eindrapport van de OFL niet wordt afgewacht.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

De initiatiefnemers begrijpen de gemaakte opmerkingen van de Afdeling met betrekking tot het proces dat momenteel loopt. Tegelijkertijd zijn de initiatiefnemers van mening dat het rapport «Geborgd gewogen, advies over de geborgde zetels in waterschapsbesturen» door de commissie Boelhouwer een zeer gedegen advies is over de geborgde zetels in waterschapsbesturen. De visie van belanghebbende partijen op een onafhankelijk onderzoek is wellicht belangrijk, maar doet niks af aan de conclusies van het onderzoek. De strekking van dit wetsvoorstel sluit aan op de conclusies die zijn gemaakt in het advies van de commissie Boelhouwer. Het voorliggende wetsvoorstel heeft ter internetconsultatie gelegen en daarmee hebben de initiatiefnemers de belanghebbende partijen al bereikt. Met 1373 reacties vanuit de waterschappen, belangenorganisaties en van burgers heeft de initiatiefnemer een brede blik gekregen op de visie van veel verschillende belanghebbenden. De initiatiefnemers hebben in de memorie van toelichting een paragraaf gewijd aan de bevindingen van de internetconsultatie. Daarom achtten de initiatiefnemers het niet noodzakelijk om nog langer te wachten dan nodig op de naar verwachting vergelijkbare bevindingen van het OFL.

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 27 625, nr. 501.

⁵ Zie Kamerstukken II 2019/20, 27 625 nr. 507.

Inmiddels zijn de bevindingen van het OFL verschenen in de rapportage «De stem van het water». Zoals verwacht heeft de rapportage voor de initiatiefnemers niet tot nieuwe of verrassende inzichten geleid met betrekking tot de geborgde zetels. De OFL-rapportage concludeert dat er twee perspectieven tegenover elkaar staan: de voorstanders van een volledig rechtstreeks gekozen bestuur en de voorstanders van het borgen van de specifieke waterschapsbelangen. In het voorliggende wetsvoorstel zijn beide perspectieven belicht en hebben de initiatiefnemers uitgebreid toegelicht waarom zij van mening zijn dat het afschaffen van de geborgde zetels noodzakelijk is om de waterschappen goed te laten functioneren. De OFL-rapportage concludeert dat de discussie over het wel of niet afschaffen van de geborgde zetels niet alleen een discussie is over het bestuursstelsel, maar vooral een discussie is over de taakopvatting van het waterschap. Hierover moet een politieke keuze gemaakt worden. GroenLinks is daar heel duidelijk over geweest: de taken van de waterschappen staan steeds meer in het teken van het algemeen belang en daar passen de geborgde zetels niet langer meer bij. Algemene belangen zoals de natuur, biodiversiteit, klimaat en onszelf overstijgen de sectorspecifieke belangen van belangengroepen. De commissie Boelhouwer kwam tot eenzelfde conclusie door te stellen dat de context van de klimaatopgave en de KRW een verbreding van de opgave van het waterschap betekenen en dat het afschaffen van de geborgde zetels daarom voor de hand ligt.

De initiatiefnemers zijn samen met de regering van mening dat alle beslismateriaal nu op tafel ligt om spoedig die politieke keuze te maken. Voor GroenLinks en D66 zijn die politieke keuze al enige tijd duidelijk: de geborgde zetels in de waterschappen moeten worden afgeschaft voor het algemeen belang. De initiatiefnemers hopen dat die politieke keuze met dit wetsvoorstel op korte termijn genomen zal worden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het initiatiefvoorstel en adviseert daarmee rekening te houden.

De initiatiefnemers zijn verheugd dat de Raad van State een positief oordeel geeft over het voorliggende wetsvoorstel. De initiatiefnemers hebben de opmerkingen van de Raad van State serieus genomen en het voorstel op enkele punten aangescherpt of verduidelijkt.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemers,
Bromet
Tjeerd de Groot